

CROATIA - REGAINING FISCAL SUSTAINABILITY AND
ENHANCING EFFECTIVENESS: A PUBLIC EXPENDITURE AND
INSTITUTIONAL REVIEW, A World Bank Country Study, 2001,
Zagreb: Svjetska banka, 112 str.

Prikaz*

Hrvatska - uspostava fiskalne održivosti i povećanje učinkovitosti: Analiza javnih rashoda i proračunskih institucija jest studija Svjetske banke nastala u suradnji s Ministarstvom financija RH i drugim brojnim institucijama. Budući da Hrvatsku čekaju brojne reforme i prilagodbe (osobito u javnom sektoru), važnost te studije osobito je velika. Studija sadrži detaljnu analizu i daje precizne preporuke kako relativno brzo provesti reforme u javnom sektoru i smanjiti razinu javne potrošnje, uz poboljšanje učinkovitosti kao temeljne poluge za održavanje makroekonomske stabilnosti u zemlji.

Studija se sastoji od tri veće cjeline, i to: 1. *Strateški okvir*, 2. *Fiskalna prilagodba kroz restrukturiranje rashoda* te 3. *Poboljšanje upravljanja proračunom*. Na kraju studije nalaze se i četiri dodatka: *Fiskalna održivost*, *Izrada ciklički prilagođenog deficita*, *Upravljanje proračunom* i *Statistički prilog*.

Prva cjelina govori o makroekonomskom okruženju, fiskalnom okviru i srednjoročnoj perspektivi. Ističe se kako je Hrvatska tijekom proteklih desetak godina bila suočena s brojnim teškoćama: od velikih ratnih šteta, različitih socijalnih posljedica rata i inflacije, do tranzicije gospodarstva iz socijalističkoga u tržišno, (ne)pravedne privatizacije itd. Unatoč određenim pomacima (npr. stabilizacijski program iz 1993. godine), problem koji do danas nije bio ozbiljnije dotaknut jest veličina javnog sektora. Budući da velik javni sektor u kombinaciji s rastućim fiskalnim deficitima dovodi u opasnost cjelokupno nacionalno gospodarstvo, jasno je da trenutačna situacija nije održiva na dugi rok. Glavna (pre)poruka za održanje fiskalne stabilnosti jest kako trenutačno nema manevarskog prostora na strani prihoda, te da poreznoj reformi treba prethoditi smanjenje izuzetno velikih državnih rashoda i povećanje učinkovitosti upravljanja proračunom.

Drugi dio studije bavi se strukturom i raspodjelom izdataka pojedinih sektora i sadrži dvije veće cjeline. To su: *Ekonomska struktura proračuna opće države*, koja obrađuje područja plaća i nadnica, ostalih kupovina dobara i usluga, subvencija i transfera, te

* *Primljeno* (Received): 06. 08. 2001.

Prihvaćeno (Accepted): 03. 09. 2001.

Funkcionalna klasifikacija rashoda konsolidirane središnje države, koja obrađuje područja zdravstva, mirovina, obrazovanja, ciljanih programa gotovinskih socijalnih transfera, transporta i obrane. Osobita pozornost pridana je analizi područja na kojima postoji mogućnost znatnijih ušteda i gdje su skriveni osnovni uzroci fiskalnih deficita: mirovinskom i zdravstvenom sustavu.

Danas iznimno visokim izdacima javnog sektora za plaće i nadnice najviše je pridonio porast plaća u razdoblju 1997-1999. godine, kad su realne plaće javnog sektora porasle po prosječnoj stopi od 15 posto. Odgovarajuća fiskalna prilagodba pretpostavlja smanjenje udjela javnih izdataka za plaće u BDP-u (na razini konsolidirane opće države u Hrvatskoj su tijekom 1999. godine izdaci za plaće dosegli 12,6 posto BDP-a), te uspostavu kontrole plaća javnog sektora. Naravno, ni broj zaposlenih u pojedinim sektorima ne bi trebao ostati tako velik (posebice u obrani i policiji). Preporučuje se sveobuhvatna analiza organizacijske strukture zaposlenih u državnoj službi te procjena sadašnje strukture zaposlenih i stvarnih potreba.

Izdaci za zdravstvo sve više opterećuju državni proračun. Uz opadajući broj zdravstvenih osiguranika i različita oslobođenja od plaćanja doprinosa te rastuću potrošnju, logična posljedica jest rast deficita. Kao osnovni nedostatak postojećeg zdravstvenog sustava ističe se široka paleta izuzeća od plaćanja participacija, čime se još više smanjuje mogućnost povrata troškova. Preporuke za zdravstveni sustav idu od onih kratkoročnih kao što su povećanje participacija, smanjenja oslobođenja plaćanja participacije, zamrzavanje nominalnih cijena u cijelom sektoru i sl. do dugoročnih mjera poput uvođenja sustava plaćanja prema unaprijed definiranim medicinskim postupcima za pojedine dijagnoze, smanjenja izdataka za usluge koje imaju obilježja socijalne skrbi, smanjenja transfera zdravstvenog osiguranja kućanstvima i povećanje udjela privatnog sektora.

Glavni generatori fiskalnog deficita i opterećenja državnog proračuna jesu mirovinski i zdravstveni sustav, koji su zbog nepogodnih demografskih kretanja, rata i tranzicijske recesije postali neodrživi. Osim toga, mirovinski sustav nije učinkovit u smanjenju siromaštva među starijim osobama, što govori o nedostatku jednakosti - jedne od temeljnih odrednica svakoga mirovinskog sustava. Ipak, Hrvatska je i na tom polju napravila pomak i usvojila program mirovinske reforme koji će sadašnji sustav međugeneracijske solidarnosti dopuniti kapitaliziranim mirovinskim osiguranjem. Činjenica je da će preobrazba sustava kratkoročno povećati fiskalni teret, ali će dugoročno dovesti do višestrukih koristi i ušteda. Naglašena je i potreba čvrste kontrole sustava i provođenja daljnjih reformi. Predložene se mjere kratkoročno odnose na izbjegavanje smanjenja stopa doprinosa, povećanje kontrole nad stjecanjem prava na invalidske mirovine, smanjenje mogućnosti ranijeg umirovljenja i ubrzanje osnivanja Središnjeg registra osiguranika. Dugoročne mjere poboljšanja sustava govore o zahvatima u sustavu mirovina branitelja, usklađivanju različitih oblika mirovina, poboljšanju prikupljanja doprinosa i uklanjanju povlaštenog položaja umirovljenika glede poreza na dohodak.

Sektor obrazovanja također je nužno reformirati i modernizirati. Izuzetno je važno poboljšanje nastavnih planova, povećanje fleksibilnosti sustava i unapređenje mogućnosti otvaranja cjelokupnog sustava i najsiriromašnijim dijelovima stanovništva. Predložene mjere odnose se na poboljšanje cjelokupnoga obrazovnog sustava - od predškolskog

odgoja do visokog obrazovanja. Kao jedan od koraka koji bi pozitivno djelovao na sustav obrazovanja istaknuto je i poticanje razvoja privatnih obrazovnih institucija.

Dva najvažnija postojeća socijalna programa jesu programi socijalne pomoći i dječjeg doplatka. Radi smanjenja siromaštva, u studiji se predlaže prenamjena sredstava i poboljšanje koordinacije između različitih socijalnih programa, različite mjere praćenja izdataka za dječji doplatok, prilagodba praga i preispitivanje automatskog stjecanja prava na doplatok za određene skupine. U srednjem roku otvorena je i mogućnost preispitivanja utjecaja dječjeg doplatka na smanjenje siromaštva s obzirom na socijalnu pomoć.

Unatoč brojnim poboljšanjima u području prometa, taj je sektor karakteriziran velikom dominacijom države, niskom djelotvornošću i visokim izdacima. Stoga je potrebno dati prednost održavanju postojeće infrastrukture i rangiranju novih investicija na temelju analize troškova i koristi. U dugom roku nužnim se čini smanjenje i preispitivanje korištenja državnih jamstava i subvencija te, općenito, smanjenje uloge i utjecaja države.

U sektoru obrane najveći je problem prevelik broj osoblja. Ipak, istaknuti su pozitivni rezultati racionalizacije izdataka i uvođenje kvalitetnijeg upravljanja proračunom. Sljedeći koraci trebali bi biti smanjenje troškova administracije i održavanja nepotrebnih nekretnina.

Treći dio studije *Poboljšanje upravljanja proračunom* sadrži dijelove koji govore o općem proračunskom procesu (formulaciji državnog proračuna, izvršenju proračuna, unutarnjoj kontroli i reviziji, te vanjskoj reviziji i ulozi Hrvatskog sabora i Državnog ureda za reviziju). Na kraju poglavlja donesena je ocjena sadašnjeg Zakona o proračunu.

Analiza je pokazala kako postojeći proračunski okvir nije sveobuhvatna mjera fiskalnih aktivnosti u RH jer izvanproračunski fondovi ni svi prihodi nisu uključeni u proračun. Zbog toga je reforma procesa upravljanja proračunom koja bi omogućila donošenje strateških odluka na temelju analize javnih rashoda ključni dio reforme javnog sektora. Budući da je velik stupanj odgovornosti dan resornim ministarstvima, sljedeća poboljšanja potrebno je napraviti u procesu pripreme proračuna. Osobito bi Ministarstvo financija trebalo imati veću ulogu u postavljanju standarda, usuglašavanju pitanja financijske prirode za sve državne institucije, analizi sektorskih politika, analizi ostvarivanja proračuna te pomoći središnjim tijelima odlučivanja. Proračunskim korisnicima potrebna je veća fleksibilnost kako bi se mogli što bolje i učinkovitije prilagođavati promjenjivim prilikama. Funkcija izvršenja proračuna u sadašnjem je sustavu podijeljena između nekoliko odjela bez jedinstvenog koordinatora među njima. Ne postoji nadzor ili kontrola obveza, što dovodi do problema gomilanja neplaćenih obveza, pa se predlaže primjena Jedinstvenog računa riznice. Nedostatak je činjenica da je funkcija interne kontrole i revizije dana pojedinim ministarstvima, odnosno ministrima kao njihovim čelnim ljudima. Međutim, u Ministarstvu financija postoji Odjel za kontrolu proračuna koji djeluje kao interni revizor svih državnih institucija i nadgleda zakonitost korištenja proračunskih prihoda i rashoda. Stručnjaci Svjetske banke vide potrebu provođenja revizije proračuna do krajnjih korisnika sredstava, sve dok se ne institucionaliziraju interna revizija i kontrola, te predlažu da Hrvatski sabor (posebice saborski Odbor za financije) aktivnije sudjeluje i ima važniju ulogu u proračunskom procesu. Kao glavni nedostatak treće cjeline možemo navesti to što nema detaljnijeg obrazloženja bilance proračuna i strukturnog deficita.

Kraj studije sadrži i četiri dodatka: *Fiskalna održivost*, *Izrada ciklički prilagođenog deficita*, *Upravljanje proračunom* i *Statistički prilog*, u kojima su detaljno objašnjeni načini mjerenja fiskalnog deficita i ekonomskog rasta i koncepta fiskalne održivosti. Kratkoročna i dugoročna održivost analizirane su i prikazane uz pomoć detaljnih tablica, a *Izrada ciklički prilagođenog deficita* objašnjena je korak po korak.

Na kraju možemo zaključiti da bi studija, iako ne donosi ništa novo na što prije nisu upozoravali i drugi domaći i strani stručnjaci, trebala biti osnovom i smjernicom donosiocima odluka u Hrvatskoj, kako bi reforma javnog sektora protekla što brže i bezbolnije. Stručnjaci su svoje rekli, no ipak zadnju riječ imaju ljudi koji će te mjere (prije ili kasnije) morati provesti u praksu.

Vjekoslav Bratić